JUN062024_03B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：30185409 日期：2024年6月6日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求作为持有高级学位的专业人士的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的基础EB-2分类资格。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。

申请人是一名货运和物流领域的企业家，打算在美国开设并经营一家综合货运和咨询公司，以“提供进出口、供应链、物流、销售和运营规划、采购、战略采购、供应商和合同管理方面的服务”。申请人计划既从事“通过公路运输货物的实际过程，又向其他美国公司提供咨询服务”。她主张其拟议企业将“使众多美国公司受益……[因为]公司要在市场上保持竞争力，无论是国内还是国际，拥有高效有效的供应链至关重要”。为支持其事业，申请人提交了一份个人陈述，概述其发展企业的计划、多封推荐信、一封专家意见书，以及若干文章和行业报告，讨论供应链管理和物流在公司增长和盈利中的重要性、电子商务的增长及COVID-19疫情后对货运运输需求的相应增加、卡车司机短缺，以及创业和小企业对美国区域和国家经济的重要性。申请人依据这些一般性行业文章主张，其公司“将具有国家和国际影响，因为其工作领域可在整个经济和社会中产生广泛的连锁效应”。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了其公司的商业计划书，以及更多关于就业增加对地方经济和社会的影响、美国物流行业现状的行业报告和文章。根据其商业计划书，申请人的公司将“支持[卡]车行业、国家和国际贸易以及美国整体经济，同时优先考虑可持续性和环境责任”。此外，商业计划书主张，“[通]过

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

提供可靠高效的货运运输服务、物流咨询和运输管理软件，[该]公司将促进无缝贸易运营，确保货物在全国及更远地区的及时交付，[这将]有助于企业增长、创造就业以及美国整体经济繁荣。”虽然申请人最初计划在佛罗里达州注册成立公司，但她还打算在运营的头五年内在德克萨斯州、加利福尼亚州、南达科他州和缅因州开设更多办事处，以便公司能够“分散运营，确保更快、更个性化的运输解决方案，同时优化配送路线和资源”。此外，商业计划书详细描述了公司计划提供的服务，包括货物运输、运输管理、仓储投入、库存控制和物流咨询。最后，根据商业计划书，公司打算将其软件SigX管理系统授权给客户使用，使客户能够确定最优运输路线以尽量减少运输对环境的影响。

审理主任认定，虽然申请人证明了其事业的实质价值，但记录未能证明其国家重要性，因为其事业的未来影响不会充分延伸至其客户之外，从而在行业或领域内产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar所设想的那样产生实质性的积极经济效应。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑记录中的证据，并适用了更高的证明标准。作为审理主任所称错误的示例，申请人引用了审理主任的结论，即记录未能证明其事业将“对物流领域产生积极影响，超出其直接客户所享有的利益……”。对此，申请人未具体解释审理主任在解读记录时如何出错，而是依赖此前提出的相同主张，例如声称该事业确实具有国家和国际影响，“远远超出她所服务的个人和组织”。申请人还主张审理主任未充分评估其拟议事业的经济影响，包括其预计雇用美国工人。此外，申请人主张其事业将广泛增进社会福利并影响美国政府举措。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录的重新审查，本办公室认定记录证明了申请人事业的实质价值，但未能以优势证据证明，拟议的经营货运和物流咨询业务的事业将具有Dhanasar分析框架所设想的国家重要性。

在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。本办公室

因此要“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

首先我们注意到，申请人在其上诉书面论证意见中似乎主张审理主任错误描述了其事业。申请人称：

“需要明确的是，[申请人]经营物流服务业务是她推进拟议事业的手段，而非事业本身。正如其申请中反复陈述的，[申请人]的拟议事业是提供对商业活动、企业增长、供应链管理以及国际贸易和全球市场竞争至关重要的广泛服务。她的公司将成为追求这些目标的载体。”

值得注意的是，申请人未解释这一区分的重要性，且她直接与记录中其先前的陈述相矛盾。例如，在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人此前主张，“正如其两份陈述中详尽解释的，她的拟议事业是经营她已成立的美国公司……”此外，仅仅主张目标和目的不足以使申请人履行其证明国家利益豁免资格的举证责任。寻求此豁免的申请人必须明确其拟议从事的“具体事业”。Dhanasar，第889页；参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及什么的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。”）。此外，申请人的公司与她计划提供的服务之间的这一区分并不能推翻审理主任关于其拟议商业计划预期影响有限的结论。

申请人在上诉中以及在审理主任面前反复依赖物流和卡车运输行业的重要性，以确立她所主张的其事业将产生的广泛“涟漪效应”。申请人称，审理主任未考虑“物流领域的总体重要性或经济影响”以及“关于[申请人]事业广泛影响的所有证据”以确立其国家重要性，这是错误的。然而，申请人未解释审理主任未能考虑哪些直接归因于其事业的影响。此外，申请人主张，通过帮助在关键基础设施领域运营的公司，她的事业将支持必要的采购活动，因此符合国家利益。同样，在主张其事业因对社会福利和美国政府倡议的影响而具有国家重要性时，她依赖政府对促进“强大、稳定和安全的卡车运输劳动力”的利益。然而，她再次未提供具体方式说明其事业将如何广泛影响这些倡议，而仅限于对其客户的直接利益。在评估国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，也不是其计划服务的客户群的重要性；相反，我们必须关注“外国人拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。虽然我们认可卡车运输和物流领域的重要性，但记录

并未确立申请人拟议事业的预期影响有望达到国家重要性的水平。

同样，提交的行业文章和报告本身并不能确立申请人事业的国家重要性。虽然政府支持该行业的利益可能确立其事业的实质价值，但申请人未表明其事业将如何对该行业产生有意义的影响。申请人的陈述反映了在物流领域提供专业服务的意图，特别是她的“ 在这些领域的工作将为美国公司带来更具韧性、技术更先进的供应链……[并]将增强美国在消费市场的竞争力，产生成本效率，并最大化客户价值。 ”然而，她未为这些主张提供支持，也未充分解释向客户提供的服务将如何对该领域产生更广泛的影响。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。同样，申请人在货物运输和物流领域提供服务并不确立拟议事业有望产生与国家重要性相称的更广泛影响。

此外，申请人进一步表示其公司将使用并许可路线优化软件I I，她称该软件已被其巴西公司用于优化卡车路线，目标是减少碳排放。记录中未包含讨论该软件预期影响的解释或额外信息，也未说明其使用是否会对该领域产生更广泛的影响。事实上，尚不清楚该拟议软件是否会在申请人预计的客户群之外使用，因此，它将对国家层面产生何种影响（如有）。因此，申请人未充分证明该软件的预期国家影响。

我们还同意审理主任的意见，即记录未确立申请人的事业将产生 Dhanasar 中所设想的显著经济利益。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未证明直接源于其拟议事业的经济活动将如何达到国家重要性的水平。在商业计划中，申请人表示到运营第五年她预计实现总销售额17,305,600美元，同时雇用65人，产生年度工资支出8,011,958美元。值得注意的是，申请人表示其65名员工中有50名将是卡车司机，但申请人未详细说明鉴于所述的卡车司机短缺，她打算如何在五年内招聘50名卡车司机。同样，商业计划未为其财务预测的依据提供充分解释。但即使该事业的收入和创造就业预测得到了充分解释，它们也不能确立其公司将以达到国家重要性水平的规模运营。而且，如前所述，申请人未解释其拟议的就业人数和收入将如何影响其公司预期运营区域。

最后，我们还审查了提供的专家意见书和众多推荐信，但它们也未充分确立申请人

拟议事业的国家重要性。专家意见书提供了结论性陈述，这些陈述似乎可适用于任何新业务的实施，具体而言，即为市场带来更多竞争和创造更多就业机会。虽然我们认可这可能是真实的，但这并不能确立申请人具体事业的国家重要性。同样，专家意见主要依赖申请人的先前经验，而未解释这将如何导致其事业产生更广泛的影响。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。在此，专家意见书的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。虽然我们认可记录中的推荐信确立申请人“ 在货物运输领域拥有丰富经验 ”、在同行中被称为创新者、且其巴西公司取得了成功，但记录中的证词证据并未确立其拟议事业的国家重要性。申请人的专业知识和成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。

基于上述理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，亦未能证明其以裁量方式理应获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三要件下的资格及上诉论点。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。